



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ
4ª VARA

Decisão

Proc. nº 0011625-82.2012.4.05.8100.

Classe 1- Ação Civil Pública.

Autor- Ministério Público Federal.

Réu- Município de Fortaleza.

DECISÃO.

Vistos, etc.,

Cuida-se de pedido de liminar em ação civil pública para que o Município de Fortaleza atue no entorno do Aeroporto Pinto Martins, na comunidade da Lagoa do Opaia, conforme delimitação de área de segurança contida em levantamento em CD produzido pela Infraero e Ministério da Aeronáutica, impedindo a construção de novas edificações e embargando administrativamente as que estejam sendo executadas; roga por ordem deste juízo que determine por parte do réu a entrega em trinta dias de relatório acerca da situação das ocupações que estão pondo em risco o âmbito espacial mínimo que é reservado em torno do Aeroporto para a segurança das operações com o pouso e decolagem de aeronaves.

Requer, ainda, que se determine em seis meses a remoção e reassentamento de famílias atualmente residindo em casas construídas na faixa limítrofe pelo lado externo de toda a extensão do muro patrimonial do aeroporto; em um ano, a remoção e reassentamento das famílias residindo na área delimitada pelo zoneamento de ruído elaborado pela ANAC; que este juízo redistribua a verba destinada à propaganda institucional do Município de Fortaleza para atender ao pedido; que se mande incluir em sua proposta orçamentária de 2013 recursos bastantes para o atendimento do pedido, sob pena de bloqueio e redistribuição dos mesmos.

Alega que em 11 de junho de 2010, foi encaminhado ao órgão ministerial ofício do Superintendente Regional da Infraero, relatando problemas de segurança na operação do Aeroporto Pinto Martins, como invasões ao sítio aeroportuário praticadas por membros de comunidades residentes no entorno da



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ

4ª VARA

pista do Aeroporto, bem como despejos sanitários e depósito de lixo em área de segurança restrita. Tais ações se devem, segundo o ofício da Infraero, à existência de construções irregulares ao longo do muro do Aeroporto, o que merece uma solução urgente, por estar comprometendo a segurança dos voos e das pessoas.

Estes fatos foram informados pelo Ilustre Procurador da República que subscreve a inicial ao Secretário Municipal de Infraestrutura (SEINF) e à Prefeita. Também foram levados ao conhecimento da Fundação Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), para remoção das comunidades em moradias irregulares.

Em reuniões destes órgãos públicos realizadas na PR/CE, foi decidido que a Infraero formularia e remeteria às repartições municipais competentes informação técnica com a descrição das residências irregulares cuja remoção permitiria restabelecer os parâmetros satisfatórios de segurança de operação do Aeroporto Pinto Martins.

O resultado desta investigação está no Ofício CF nº 2664/SRNE/2010, enviado à Procuradoria, em que se registra a situação real do conjunto de construções irregulares, dividindo-se a necessidade de intervenção municipal a uma primeira fase de prioridade absoluta, de desocupação da faixa de terreno limítrofe, pelo lado externo, com toda a extensão do muro patrimonial do Aeroporto, objetivando a construção de uma via urbana pavimentada e guarnecida com calçada em toda a extensão do muro patrimonial, se estendendo desde o acesso de veículo do Destacamento de Controle do Espaço Aéreo de Fortaleza até a estação de tratamento da Cagece.

Na segunda e terceira fase de intervenção, ampliar-se-á o escopo da desocupação, com vistas ao cumprimento do zoneamento de ruído elaborado pela ANAC- Agência Nacional de Aviação Civil, que proíbe a construção no espaço em questão (v. documentos de fls. 167-173, do procedimento instaurado no Ministério Público Federal, com a minudente descrição das áreas irregulares, bem como das etapas de desocupação que cumpre executar).

Estas recomendações técnicas foram tidas como imperiosas pelos diversos órgãos municipais competentes. Veja-se o teor do ofício de fls. 179-180, nº 1117/2010-GS, de 06 de agosto de 2010, subscrito pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura- SEINF:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ
4ª VARA

“O Município de Fortaleza, através da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza-HABITAFOR, da Secretaria Executiva Regional IV- SER IV e com o apoio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura- SEINF, adotará todas as medidas necessárias para atendimento da demanda apresentada a este douto órgão ministerial pela INFRAERO, conforme CF nº 2664/SRNE/2010.

Reconhecendo a grave situação que compromete a segurança do Aeroporto Internacional Pinto Martins, serão adotadas preliminarmente, e com a maior brevidade possível, as medidas que passamos a elencar:

a) Gestão junto ao Ministério das Cidades para cadastramento das famílias residentes naquela área, com o objetivo de inclusão no Programa Minha Casa Minha Vida, desenvolvido pelo Governo Federal;

b) Elaboração de projetos técnico-sociais;

c) Elaboração de projetos de engenharia;

d) Inclusão da demanda na Lei Orçamentária Anual 2011 do Município de Fortaleza para a execução do projeto.

A execução do programa será feito por etapas, de acordo com a proposta da INFRAERO, sendo que neste momento as medidas a serem desenvolvidas referem-se à primeira fase.

Para a execução da demanda relacionada aos projetos de engenharia e técnico-social, estimamos prazo de conclusão em 10 (dez) meses.

No que tange a execução do remanejamento das famílias residentes na área, não nos é possível, neste momento o estabelecimento de prazos, uma vez que dependeremos da captação de recursos federais, os quais, esperamos obter contando com o decisivo apoio da INFRAERO em processo de articulação conjunta, P.M.F e INFRAERO, junto ao Governo Federal”.

Em 28 de outubro de 2010, a Habitafor encaminhou à Procuradoria da República um estudo técnico-social da área a sofrer intervenção e das características da população de ocupantes (fls. 213-230), mas sem especificar qualquer previsão para início dos trabalhos nem estipulando prazo para implementar as desocupações.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ

4ª VARA

A grave situação de segurança do Aeroporto Pinto Martins também foi comunicada à Prefeita de Fortaleza (v. Ofício de fls. 291-295).

A União ingressou no polo ativo da ação e a União como assistente litisconsorcial.

Manifestação preliminar do Município que nada acrescentou.

FUNDAMENTOS.

Não explicitou a Municipalidade por que da narração dos fatos não decorre o pedido, o que me parece bastante para rejeitar, como manifestamente descabida a alegação de inépcia da inicial. A suposta ausência de requisitos da liminar se confunde com o mérito da contenda, que examinarei em seguida.

A União já é assistente litisconsorcial na ação, não precisando ser citada. Quanto ao Estado do Ceará, as atribuições cujo exercício teria sido omitido, e em questão no feito, nada têm a ver com a sua órbita de atuação.

Assiste inteira razão ao Ministério Público Federal no que atine com o núcleo substancial do pedido ora deduzido.

Não está em questão no caso em tela a formulação de políticas municipais, campo este reservado às instâncias do Poder Executivo e Legislativo municipais.

Nesta seara, não pode o Judiciário interferir para apontar entre várias opções de ação política, todas elas em tese dignas de adoção, a que melhor se enquadraria na consecução do bem comum.

A discricionariedade no ponto vai além da estudada no direito administrativo. Trata-se da margem de discricionariedade política, reservada aos governantes democraticamente eleitos, que não é lícito ao Judiciário suprir ou modificar.

Penso, no entanto, que, em se tratando de decisão política já inequívoca e irrevogavelmente exercida de forma válida, ou de atos de iniciativa do Poder Executivo que representem mero cumprimento de exigências contidas na legislação



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ
4ª VARA

federal, ou municipal, desaparece por completo qualquer cunho de discricionariedade, disponibilidade ou possibilidade de conduta diversa.

O válido exercício das competências político-constitucionais pelos representantes eleitos gera decisões estatais, ou a necessidade de providências administrativas para executá-las, que são o fiel reflexo da vontade popular na fixação dos rumos sociais condizentes com os princípios constitucionais.

Estas decisões políticas e as medidas administrativas que as executam, tanto como as leis e demais normas administrativas, não constituem simples declarações de princípio, sem valor cogente.

Uma vez criteriosamente escolhida pelo governante a iniciativa política tida como mais conveniente para preservação do interesse público, adquire a mesma o caráter fixo, obrigatório, normativo, do princípio ou norma constitucional ou legal, que inspiraram sua criação.

Como tal, nem o próprio governante pode mais dela dispor ou se desviar, a não ser que o faça mediante o eventual poder jurídico de modificá-la por outra decisão que, a seu juízo, e de forma igualmente fundamentada nos valores constitucionais vigentes, seja mais adequada para a tutela da paz social.

Quanto às medidas almejadas na inicial, a Municipalidade exerceu por inteiro o seu juízo político, decidindo não só quanto ao seu específico acerto, como resolvendo adotar todas as medidas necessárias para atendimento da demanda apresentada ao *parquet* pela Infraero, nos exatos termos vazados no Ofício enviado a esta empresa.

Isso significa dizer que o Município se comprometeu e vinculou juridicamente a realizar as ações que, na esfera de exercício legítimo do poder político, considerou como as únicas adequadas para atender ao interesse público ameaçado, qual seja, o risco ao funcionamento do Aeroporto causado pela ocupação irregular do espaço urbano nas adjacências de suas instalações.

O compromisso firmado para levar a cabo esta transcendente missão de salvação da segura utilização do aeródromo abrangeu também todos os meios recomendados pela Infraero como indispensáveis para atingir este desiderato, além da sua implementação em tempo razoável, pois, do contrário, a inação



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ
4ª VARA

prolongada e a completa indefinição quanto aos prazos de início e término da operação acabaria por tornar o êxito da complexa cadeia de etapas da desocupação imprevisível e, portanto, improvável.

Não estivesse um dever de celeridade mínima implícito na própria e firme aceitação da execução do projeto, o Município de Fortaleza literal e peremptoriamente reconheceu a gravidade do estado atual de insegurança do Aeroporto Pinto Martins, acarretado pela proximidade de ocupações urbanas irregulares, prometendo, com a máxima brevidade, desencadear as medidas adequadas a cada etapa da desocupação, conforme as fases detalhadas pela Infraero, a começar pela primeira.

Previu o prazo de dez meses para a conclusão da demanda relacionada aos projetos de engenharia e técnico-social, mas nada fez no lapso projetado.

Quanto ao remanejamento das famílias residentes na área, deixou de fixar prazo para tanto, por supostamente depender da captação de recursos federais para tanto.

Na verdade, aqui a Municipalidade quis se eximir imperdoável e contraditoriamente de qualquer mínimo esforço para levar a termo tarefas obrigatórias do seu campo de competências constitucionais próprias, de que não tinha como se desviar ou fazer diferente.

Tendo a atuação recomendada pela Infraero sido reconhecida pelo próprio Município como a que a lei e o bom exercício da administração municipal exigiam, não havia como o Município afirmar que a providência era obrigatória, urgente e, ao mesmo tempo, cruzar os braços por prazo indefinido, à espera de que outra pessoa federativa carresse recursos para financiar misteres específicos de sua atuação institucional indelegável.

Mesmo que a parceria com o Governo Federal seja conveniente, o Município não está autorizado a se abster de exercitar suas atribuições, condicionando-as a disponibilidades financeiras da União.

Ainda que estes recursos federais fossem indispensáveis, a omissão do Município se deu em fase antecedente. A falta de adoção de um cronograma importa em recusa até mesmo a fixar um prazo razoável para conseguir estes recursos.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ
4ª VARA

Com a omissão em traçar um projeto temporalmente exequível, o réu sequer se dignou a procurar conhecer ou orçar o montante dos recursos federais que seriam necessários, fora dos municipais, para o remanejamento dos ocupantes irregulares da área de segurança do Aeroporto.

Não fazendo isto, simplesmente se dispensou de apresentar o orçamento aos órgãos federais para a suposta captação. E, para completar, se não for compelido a tanto, acabará por preferir convenientemente nada fazer, ofertando gratuitamente à sociedade a pálida desculpa de que sua total inércia se deve à razão de a Infraero não ter aportado recursos suficientes para a desocupação.

O princípio da reserva do possível não é aplicável para se esquivar ao cumprimento de políticas e medidas municipais urgentes quando o Município se omitiu até mesmo de apresentar o cronograma temporal e, dentro dele, a previsão de custos e da captação das verbas orçamentárias disponíveis, para executar o projeto que se comprometeu a cumprir.

Evidentemente, a determinação dos prazos e valores referentes às desocupações das várias faixas de segurança, e à construção da via pavimentada ladeando toda a extensão do muro do Aeroporto, é necessária para viabilizar a propositura da demanda na lei orçamentária municipal.

Não trouxe o réu, por outro lado, nenhuma comprovação de dificuldades orçamentárias que impedissem os órgãos competentes de proceder à remoção das famílias que ocupam o perímetro de segurança do Aeroporto, o que basta para afastar a invocação à reserva do possível.

A recusa em apresentar simples cronograma para efetivar as medidas reconhecidas como acertadas equivale a se permitir adiar para sempre, ou seja, a desobedecer continuamente, a nunca observar, o dever de remover ocupação irregular que está pondo em sério risco a normal operação do tráfego aéreo do Aeroporto Pinto Martins, e que representa iminente ameaça de provocar um ou mais acidentes fatais na área em torno do aeródromo, ou agravar seus efeitos.

A ação não pretende obrigar a Municipalidade a cumprir a toque de caixa a desocupação. Postula o mínimo de que se desincumba a Edilidade do comezinho dever de oferecer um



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ

4ª VARA

cronograma em tempo razoável para a conclusão da proposta da Infraero.

O TRF da 5ª Região tem precedente no sentido de que não ofende a reserva do possível a mera exigência de fixação de um cronograma razoável para o cumprimento de uma política. Veja-se a Remessa Ex Officio nº 415646, Relator o Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro, DJU de 11/02/2009, p. 295:

“O controle jurisdicional das políticas públicas tem por fim concretizar os direitos fundamentais de segunda e terceira gerações, estando tal concretização condicionada pelo princípio da reserva do possível traduzida no binômio razoabilidade da pretensão deduzida e existência de disponibilidade financeira do Estado. In casu, a pretensão deduzida pelo IBAMA em face do Poder Público está albergada pela razoabilidade e não encontra óbice na disponibilidade financeira do Município, na medida em que fixou-se prazo razoável para apresentação do projeto e do cronograma de execução da obra do aterro sanitário”.

Por outro viés, não se trata presentemente de apenas uma política, entre muitas, do Município, mas de violação direta de legislação federal e municipal explícita, que insta ser sancionada pela atuação do Poder Público Municipal.

Com efeito, o uso e ocupação urbano do solo nas proximidades de aeroportos é especialmente restringido na Lei Federal nº 7.987/96 e também na Lei Municipal nº 5.530/81, que em seu art. 649, proíbe a utilização de muros de aeroportos como paredes de residências. Na Lei Municipal nº 7.987, de 23/12/96 também são definidas restrições especiais quanto ao aeródromo e Alto da Balança.

Estas vedações têm de ser fiscalizadas de ofício pelo poder de polícia municipal, não comportando tergiversação.

Estão presentes, portanto, os requisitos do *fumu boni juris* e do *periculum in mora*.

À luz do exposto, CONCEDO liminar para que o Município de Fortaleza apresente, em 60 (sessenta) dias da intimação desta decisão, relatório com cronograma concreto, fixando-se prazo razoável e datas certas para a execução do remanejamento das famílias, contendo orçamento detalhado do custo mês a mês, prioritariamente em relação à primeira fase da desocupação, da faixa limítrofe pelo lado externo com toda a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ

4ª VARA

extensão do muro patrimonial do aeroporto, objetivando a construção de via urbana, pavimentada e guarnecida com calçada em toda a extensão do muro patrimonial, desde o acesso de veículos do Destacamento de Controle do Espaço Aéreo de Fortaleza até a estação de tratamento da Cagece, conforme croquis da primeira fase da desapropriação, fls. 169 do procedimento do MPF; no mesmo relatório que também seja definido o cronograma e orçamento da segunda e terceira fases, com a ampliação do escopo da desocupação, para cumprimento do zoneamento de ruído elaborado pela Agência Nacional de Aviação Civil, que proíbe a construção de moradias na área em questão (fl. 170); os prazos previstos para estas etapas também deverão ser razoáveis, podendo, no entanto, ser mais dilargados, visando a não impactar financeiramente a Prefeitura, nem socialmente a Comunidade do Opaia, tendo em conta a urgência de realização da primeira etapa como prioridade absoluta. Neste mesmo prazo, a Prefeitura deve apresentar os projetos de engenharia e técnico-social, pois o prazo de dez meses que prometeu para tanto escoou, sem que tenha se desincumbido da tarefa.

A previsão de prazos desarrazoados para a conclusão das etapas das desocupações será considerado um descumprimento da liminar, podendo ser objeto de controle jurisdicional por este juízo.

Indefiro a ordem liminar no sentido de que o Município fiscalize a área e impeça novas construções, primeiramente porque não se há de presumir que o Município inevitavelmente se furtará a exercer o seu dever administrativo; não foram trazidos, ademais, fatos concretos a respeito de tal renovado descumprimento, não sendo lícito expedir uma ordem em abstrato, para que se cumpra genericamente a lei.

A remoção e reassentamento de todas as famílias também não é medida possível em sede de liminar, dado o seu caráter de irreversibilidade, vedado no âmbito de decisões precárias. Rejeito tal pedido acautelatório.

A princípio, o princípio da separação de poderes impede de logo que este juízo se intrometa na elaboração da lei orçamentária do Município, reservando recursos para atendimento aos fins colimados na presente ação, ou na execução do orçamento municipal, para o fito de modificar as rubricas orçamentárias da publicidade institucional. Também por seu cunho drástico de satisfatividade, são incabíveis em sede de antecipação de tutela.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ
4ª VARA

Intime-se o Município de Fortaleza, com URGÊNCIA, para que cumpra a presente liminar nos exatos termos em que concedida, sob pena de, em caso de desobediência ulterior, cominação de *astreintes*, sem prejuízo das sanções cíveis, administrativas e penais cabíveis contra os administradores responsáveis pela inobservância.

Fortaleza, 25 de outubro de 2012.

JOSÉ VIDAL SILVA NETO
Juiz Federal da 4ª Vara